



## 福祉国家の制度と組織 日本的特質の形成と展開

著者	佐々木 伯朗
学位授与機関	Tohoku University
学位授与番号	11301乙第9278号
URL	<a href="http://hdl.handle.net/10097/63002">http://hdl.handle.net/10097/63002</a>

## 論文内容要旨

本論文は、福祉国家という視点から見た場合の日本の財政の特殊性の原因を歴史的、制度的な側面から解明することを目的として、福祉国家に関する理論・学説を検討し、日本における各種の社会保障制度の形成と展開を主としてドイツと比較する形で検討した上で、社会サービス関係の財政支出が相対的に小さく公共投資が相対的に大きい日本の財政構造が形成された要因を考察したものである。

第1章では、福祉国家の財政的条件と、日本では第二次大戦後にその条件に対応した財政制度が成立したことを述べた上で、社会保障関係支出の小ささ、他の先進国では地方政府の福祉サービスの財源をまかなうために存在する財政調整制度が、主として投資的経費に用いられていること、および社会保障基金の独立性の乏しさを指摘した。そして、こうした制度と現実とのギャップを解明するために、行政組織や社会保険制度について比較的日本と制度が似通っているが、制度発足の経緯が対照的であるドイツを比較の対象とすることを述べた。

第2章では、まず第二次大戦後の福祉国家論の展開を示し、エスピン・アンデルセン等に代表される現在の福祉国家論は、日本の事例を十分に説明できないことや国家論として不十分であるという問題があることを述べた。次に、従来の経済学における福祉国家論を検討した。マルクス経済学的福祉国家論は、労資の二項対立を基本とした論理構成であるが、現実の福祉国家において存在する、人種、民族、ジェンダー等や文化に起因する多様な社会階層の存在が捨象されている点で、厚生経済学的福祉国家論は、それが拠って立つ一般均衡理論が基本的に時間という概念を欠いた静態的な論理構成を取るという点で、分析枠組みとして不十分である。これらに対して制度派経済学は、制度の階層性を論理の特徴としており、国ごとに異なる経済発展のパターンを理論的に説明した点で大きな意義を持つものである。しかし、モデルにおける暗黙の仮定の存在や現実の企業ガバナンスにおいては理論が想定するよりもはるかに複雑な法的関係が存在することなど、十分な説明力があるとは言い難い。これらの問題点を示したうえで、現実の福祉国家においては政府と企業・個人の間が存在する「中間団体」が重要な役割を果たしていることを述べ、そうした団体の性質において対照的である日本とドイツの比較分析が重要であることを示した。

第3章では、まず制度派経済学において重要である「自生的秩序」の分析で有力な方法である進化的アプローチについて説明し、経済システムが、利益最大化を目的とする企業、強制的再分配を目的とする政府、および互酬的行動をとる慈善団体や協同組合等、の三つを主要な組織として想定することが論理的に可能であることを示した。次に、従来の「第三セクター」論の問題について既存研究を例にとって説明し、ペストフの三角形が、各頂点を分ける基準であるフォーマル・インフォーマル、公共・民間、営利・非営利という区別が現実の経済組織においては明確でない点や、政府、企業に加えて一つの頂点を構成する「家計、コミュニティ」の行動原理が不明である点において、図式として問題があることを述べた。そして、互酬的組織を企業、政府と並ぶ社会集団の主要な構成要素の一

つとして捉え、この三つの行動原理を示した上で、これらを頂点とする三角形を新たに考案した。さらに、日本とドイツの第三セクターの法制や福祉提供組織について比較を行った結果、同じ福祉国家を標榜しつつも、福祉団体や自治体が独自に提供してきたサービスに国家が関与することで形成されたドイツと、政府が作り上げた制度の枠内で福祉団体や地方団体がサービスを提供することで形成された日本の、重要な相違を見出すことができた。

第4章では、公的年金、企業年金を通じた日本とドイツの年金組織について比較を行った。両国の年金制度の特徴、またその成立過程を検討した結果、ドイツではもともと企業や職域ごとに作られた組織による相互扶助が、国家の制度に組み込まれて公的年金となった歴史を持つのに対して、日本の年金制度は国による上からの圧力として生じた性格が強く、その一方で企業側は常に公的年金の給付改善や受給権の強化には抵抗するという歴史が繰り返されてきたことがわかった。そして日本の年金組織には、ドイツとは異なり、相互扶助的性格が乏しいため、年金制度の議論は、労資間の分配、もしくは企業に対する政府の介入の如何、という性格が強くなるのではないかと論じた。

第5章では、医療保険および救貧事業の制度形成に関して日本とドイツの比較を行った。まず、ドイツにおける19世紀以降の救貧制度、および医療、保険制度の展開について、その画期となった時期の議論を中心に説明した。次に、近代化以降の日本における公的扶助、および医療保険制度の展開とそれらをめぐる立法府や行政府における議論を紹介し、ドイツの制度展開との対比を行った。最後に、両国の医療福祉に関する若干の統計数値を検讨することで、日本とドイツのシステムとしての違いについて言及した。

第6章では、日本の介護保険について、その成立過程や制度発足後の自治体の現状、介護NPOの活動等について、ドイツと比較しつつ検討した。日本の自治体の事例研究では、福祉予算を節約したい傾向が見て取れたが、社会福祉協議会は逆に、介護サービスのコストを上回る収益が不足していることから、町に対してより多くの補助を求めるという、見解の相違が明らかとなった。また、介護NPOの研究では、ドイツにおいては「補完性原理」を背景として、自由福祉連盟を中心とした強固なガバナンス構造が存在するのに対して、日本の事業者においては、サードセクターが本来持つべき非市場的、非政府的性格が各ステークホルダーに対する関係において希薄であることがわかった。さらに、近年の両国の介護保険の状況をふまえると、地域や民間の相互扶助に起源を持ち補完性原理が保たれているドイツの介護保険と、第二次大戦後の福祉行政の体制との整合性のために自治体を保険者として成立した日本の介護保険との、歴史的な差異を見出すことができる。

第7章では、第二次大戦後における日本の公共投資政策の特質を検討した。地域別および財源別に公共投資を分析した結果、大都市圏には主として財政投融资を通じた受益者負担的投資が、地方圏には一般財源や補助金を中心とした投資が行われていたことがわかった。このことは大都市圏から地方圏への租税資金の移転が行われたことを示している。こうした財政構造が確立したのは1950年代であるが、そこには中央政府および地方政府に共

通した地域格差是正の意志が強く表れていた。このような財政構造はブレトン・ウッズ体制の崩壊やオイルショックを経た低成長期においても大きく変化することはなかった。

第 8 章では、近年の大都市における社会サービスの「外部化」について論じた。この外部化は主として対人サービスで進行しているが、NPO にしても地縁団体にしても、その受け皿となる可能性は、現状では小さいと言わざるを得ない。地縁団体の伝統的な性格は第二次大戦後確立した社会サービスの提供体制とは相容れない。これは都市化が進行し地縁団体が商工業者を主たる構成員とするようになった現在でも変わらないものとする。それに代わる機関としては、社会福祉協議会や地域包括支援センター等半官半民の地域福祉団体が考えられるが、これらに対する自治体や国による十分な財政支援がなければ、大都市における社会サービスは「市場化」の一途をたどることが予想される。

第 9 章では、過疎地域の福祉行財政の課題について、長野県自治体の事例をふまえて検討を行った。自治体全体において民生費の割合は増加傾向にあるが、各種のアンケートによると、政策の実際の中心は福祉に移っても過疎自治体には産業振興を最優先する考え方が根強い。その一方で過疎自治体においては高齢化が進行し、税収の減少と他方での医療福祉関係支出の増加のギャップを本来埋め合わせるべき国や県からの補助金も減少傾向にあることが、調査の結果明らかになった。

第 10 章は、それまでの研究をふまえて、日本の財政の特質とその要因についての考察を行った。福祉国家化とは、家族、共同体の分解を契機として教会や慈善団体によって行われてきた貧困、疾病、老齢等の社会的リスクに対する救済事業が、直接の事業主体は不変のまま都市から国家へとその責任主体が変化する事を意味するが、日本の場合、近代化ならびに都市化は、ヨーロッパがたどったような民間慈善組織の形成を促進しなかった。日本の福祉政策は明治以来、イギリス、ドイツの救貧制度を一部取り入れつつ日本独自の特徴を示しつつ展開してきたとされる。その特徴の一つは「隣保相扶」という言葉に示される家族主義、共同体主義であるが、この言葉自体が政府によるスローガンであった。もう一つの歴史的特徴は、ヨーロッパでみられる福祉の発展と労働運動との相関の欠落である。これは福祉における権利性の否定、あるいはパターナリズムにつながる。そして第二次世界大戦後、上記の観念は法的には除去されたが措置制度として残り続けた。

以上をふまえると、児童福祉、生活保護等、地方団体が行う代表的福祉サービスは、国の政策意図と地方団体を含めた地域の実態との齟齬により、団体委任事務ではなく、機関委任事務としてはじめて実行可能であったとも考えられる。反面、地域全体としての開発を目的とした公共土木事業は、戦前からの連続性があり、かつ国と地方との目的の一致があったゆえに、機関委任事務という強制的な手段を取らなくとも、スムーズに実現できたと考えられる。日本においては、敗戦を契機とした制度の受動的な「移植」によって、表面的な「福祉国家」が成立したが、それは社会の内的動因を欠くがゆえに、常に中央政府が人的、物的、金銭的に支えていかなければ維持されないシステムであったのではないだろうか。